Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1819**
15. Wahlperiode 23. 10. 2003

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Funke, Dr. Werner Hoyer, Klaus Haupt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/1606 –

Vorbehaltserklärungen Deutschlands zur Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesrepublik Deutschland hat bei der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN) im Jahr 1992 nach Beteiligung der Bundesländer Vorbehaltserklärungen abgegeben. Mehr als zehn Jahre seit der Ratifizierung hält die Bundesregierung an ihren Vorbehaltserklärungen fest. Die Vorbehalte beziehen sich insbesondere auf das familiäre Sorgerecht, die Anwaltsvertretung von Kindern im Strafverfahren, die Altersgrenze bei Soldaten, sowie auf Rechte von allein reisenden Kindern. Im Rahmen der damaligen Ratifizierung wurden die einzelnen Bundesländer von der Bundesregierung zu Stellungnahmen gebeten und heute wird die Nichtrücknahme mit der Blockadehaltung der Länder gegen die Rücknahme begründet.

Allerdings sind durch Änderungen im Familienrecht die diesbezüglichen Vorbehalte teilweise gegenstandslos geworden. Auch im Licht des in der Ratifizierung befindlichen Zusatzprotokolls zur VN-Kinderrechtskonvention über die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten, ist der Vorbehalt gegenüber dem Mindestalter von 15 Jahren für die Rekrutierung von Soldaten obsolet geworden.

SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben schon vor ihrer Regierungsübernahme immer wieder versprochen, dass sie die Vorbehalte gegenüber der VN-Konvention zurücknehmen würden. Dies ist, selbst nachdem der Deutsche Bundestag durch Beschlüsse vom 30. September 1999 und 8. März 2001 (Bundestagsdrucksachen 14/1681 und 14/4884) die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode nachdrücklich aufforderte, die Vorbehaltserklärung zur VN-Kinderrechtskonvention aufzuheben, nicht geschehen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 23. Oktober 2003 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Welche Schritte plant die Bundesregierung, um den Wunsch des Deutschen Bundestages umzusetzen und auf eine Aufhebung des Vorbehalts hinzuwirken?

Die Bundesregierung hat bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde im Jahr 1992 eine den Vertrag interpretierende Erklärung abgegeben.

Sie hat bereits vor einiger Zeit geprüft, inwieweit eine Rücknahme dieser Erklärung möglich ist. Dabei hat sich gezeigt, dass es aus heutiger Sicht nicht notwendig gewesen wäre, die Erklärung abzugeben. Denn es handelt sich im Wesentlichen um Erläuterungen, die Fehl- oder Überinterpretationen des Vertragswerks vermeiden sollten. Die Auslegung der Kinderrechtskonvention würde im gleichen Maße gelten, wenn die Erklärung nicht abgeben worden wäre. Dies spricht aus Sicht der Bundesregierung für eine – vollständige – Rücknahme der Erklärung.

Die Kinderrechtskonvention betrifft aber innerstaatlich auch Bereiche, für die ausschließlich die Bundesländer zuständig sind. Deren Haltung hat somit für die Willensbildung der Bundesregierung besondere Bedeutung. Die Länder waren nur unter der Bedingung, dass die Erklärung abgegeben wurde, mit der Ratifikation der Konvention einverstanden. Bei der Beratung eines Antrags der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein für die Rücknahme der Erklärung in den Ausschüssen des Bundesrates im Herbst 2002 hat sich gezeigt, dass derzeit eine Mehrheit der Länder an der Erklärung festhalten möchte.

Die Bundesregierung hat sich sowohl im Rahmen der Justizministerkonferenz – bei der Beratung eines Antrags der Länder Berlin und Schleswig-Holstein für die Rücknahme der Erklärung – als auch im Rahmen der Innenministerkonferenz für eine Rücknahmeerklärung eingesetzt.

Sie setzt sich weiter bei den Ländern für die Rücknahme der deutschen Erklärung zur VN-Kinderrechtskonvention ein.

2. Kann sich die Bundesregierung eine partielle Rücknahme der Vorbehaltserklärung vorstellen?

   Wie sähe diese aus?

Gegen die Rücknahme lediglich einiger Teile der Erklärung spricht aus der Sicht der Bundesregierung, dass dadurch der Eindruck erweckt werden könnte, die Bundesregierung würde den bestehen bleibenden Teilen eine weitergehende rechtliche Bedeutung zumessen.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Bindungswirkung der Vorbehaltserklärung der Bundesregierung zur VN-Kinderrechtskonvention, die durch den Deutschen Bundestag ohne Vorbehalte beschlossen wurde?

Die bei der Ratifikation abgegebene Erklärung, die den gesetzgebenden Körperschaften in dem Verfahren zur Verabschiedung des Vertragsgesetzes als Anlage zur Denkschrift vorlag, ist nach Artikel 31 Abs. 2 Buchstabe b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge für die Auslegung der Kinderrechtskonvention heranzuziehen. Die mit der Erklärung vorgenommene Auslegung der Kinderrechtskonvention würde jedoch nach Auffassung der Bundesregierung in gleichem Maße gelten, wenn die Erklärung nicht abgegeben worden wäre.

4. Handelt es sich bei der Vorbehaltserklärung der Bundesregierung um einen Widerspruch zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung?

Die Bundesregierung ist ebenso wie der Deutsche Bundestag der Auffassung, dass die Erklärung zurückgenommen werden sollte.

5. Wie bewertet die Bundesregierung die Folgen der Nichtrücknahme der Vorbehaltserklärung im Dialog mit kinderpolitischen Organisationen und Verbänden?

Die deutsche Erklärung zur VN-Kinderrechtskonvention ist Gegenstand des Dialogs zwischen der Bundesregierung und den kinderpolitischen Organisationen und Verbänden. Die Bundesregierung weist diese Organisationen und Verbände auf die in der Antwort auf Frage 1 geschilderte Position hin.

6. Inwieweit spielt die VN-Kinderrechtskonvention in der juristischen Praxis eine Rolle?

Die Vorschriften der VN-Kinderrechtskonvention finden nach Auffassung der Bundesregierung in der Bundesrepublik Deutschland innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung und gewähren keine Individualrechte zur Begründung des Aufenthalts im Bundesgebiet. Diese Rechtsauffassung wird von der obergerichtlichen Rechtsprechung geteilt (vgl. OVG Schleswig vom 23. Februar 1999 – 4 L 195/98 –, NordÖR 2000, 124; OVG Hamburg vom 30. März 1999 – Bf VI 25/96 –, NVwZ-RR 2000, 116; VGH Mannheim vom 25. November 1999 – A 14 S 1688/98 –, VGHBW – Ls 2000, Beilage 2, B 5; offen gelassen in BVerwG NVwZ 1998, 189). Das deutsche Recht steht im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich für die Bundesrepublik Deutschland aus der VN-Kinderrechtskonvention ergeben.

Es liegen keine Erhebungen darüber vor, in welchem Umfang sich die juristische Praxis auf Bestimmungen der Kinderrechtskonvention bezieht.

7. Wird nach Auffassung der Bundesregierung die VN-Kinderkonvention in der Rechtsprechung angewandt und dabei auch die Vorbehaltserklärung berücksichtigt?

Siehe Antwort zu Frage 6.

8. Wie häufig wurde die VN-Kinderrechtskonvention in Deutschland angewandt, und in welchen Fällen gab es einen Konflikt mit der Vorbehaltserklärung?

Siehe Antwort zu Frage 6.

9. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Vorbehaltserklärung der Bundesregierung der Anwendung durch die Organe der Rechtsprechung und Verwaltung der VN-Kinderrechtskonvention entgegenwirkt und die Einhaltung ihrer rechtlichen Bindungswirkung erschwert?

Siehe Antworten zu den Fragen 3 und 6.

10. Wie ist zu erklären, dass die Rücknahme der Vorbehaltserklärung offensichtlich von der Zustimmung der Bundesländer abhängig gemacht wird?

Siehe Antwort zu Frage 1.

11. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Vorbehalte und der Kinderrechtskonvention aus dem Bundesverfassungsgerichtsurteil (vom 29. Januar 2003, Az. 1 BvL 20/99) zur Sorgerechtsentscheidung nichtverheiratet Eltern (bezüglich Vorbehalt II)?

In dem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die mit der Kindschaftsrechtsreform eingeführte gesetzliche Regelung des Sorgerechts nicht miteinander verheirateter Eltern im Wesentlichen für verfassungskonform erklärt. Es hat lediglich beanstandet, dass eine Übergangsregelung für nicht verheiratete Eltern fehlt, die sich noch vor In-Kraft-Treten der Kindschaftsrechtsreform am 1. Juli 1998 getrennt haben und daher im Zeitpunkt ihres Zusammenlebens nicht die Möglichkeit hatten, übereinstimmende Sorgeerklärungen abzugeben.

Das Bundesverfassungsgericht hat damit das Regelungskonzept des § 1626a Bürgerliches Gesetzbuch, das mit Blick auf das Kindeswohl den Konsens der Eltern zur Voraussetzung der gemeinsamen Sorge macht, grundsätzlich anerkannt. Dies entspricht sowohl der Ziffer II der deutschen Erklärung (keine automatische gemeinsame Sorge ohne Berücksichtigung des Kindeswohls) als auch Artikel 3 des Übereinkommens, der die besondere Bedeutung des Kindeswohls bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, herausstellt. Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich daher maßgebliche Gesichtspunkte weder für noch gegen eine Rücknahme der Erklärung ableiten.

12. Wirken sich die Vorbehalte hinsichtlich der Versagung von Rechtsbeistand für Jugendliche im Strafverfahren zur Aufklärung positiv oder negativ aus (bezüglich Vorbehalt III a)?

Weder im allgemeinen Strafverfahren noch im Jugendstrafverfahren ist die Frage eines Einflusses der Verteidigermitwirkung auf die Sachverhaltsaufklärung leitend für die Festlegung der Fälle einer notwendigen Verteidigung. Im Jugendstrafverfahren muss dem Beschuldigten stets ein Pflichtverteidiger bestellt werden, wenn ein Erwachsener einen solchen erhalten würde. Darüber hinaus sieht § 68 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) zusätzliche Fälle notwendiger Verteidigung vor. Soweit deren Voraussetzungen nicht erfüllt sind, steht es dem Beschuldigten selbstverständlich frei, einen Wahlverteidiger zu beauftragen.

13. Wie müsste das deutsche Recht geändert werden, um der Kinderkonvention zu entsprechen, und wie wirkt sich diese Änderung organisatorisch und finanziell aus?

Eine Änderung des deutschen Rechts ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht erforderlich.

14. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung, wenn Jugendlichen im Strafverfahren die Überprüfung durch eine übergeordnete Behörde oder höheres Gericht garantiert wird (bezüglich Vorbehalt III b)?

Gegen jedes Urteil, das im Jugendstrafverfahren ergeht, sind grundsätzlich – ebenso wie im allgemeinen Strafverfahren – Berufung bzw. Revision zu-

lässig. Zum Zweck vor allem der Verfahrensbeschleunigung schließt § 55 Abs. 1 JGG lediglich die Anfechtung wegen Auswahl und Umfang der Sanktion aus und dies nur in Fällen, in denen es allein um Sanktionen unterhalb der Jugendstrafe (Erziehungsmaßregeln oder Zuchtmittel) geht. Auch in diesen Fällen kann das Urteil aber wegen der Schuldfrage insgesamt angefochten und der Überprüfung durch ein Gericht höherer Instanz zugeführt werden.

Bei Aufhebung der genannten Rechtsmittelbeschränkung wäre zu erwarten, dass es häufiger zu einer verzögerten Verfahrensbeendigung käme. Aus erzieherischen Gründen wird jedoch dem Beschleunigungsgrundsatz im Jugendstrafverfahren besondere Bedeutung beigemessen. Hierzu gehört auch eine möglichst zügige Herbeiführung der Rechtskraft, die Voraussetzung für die Durchführung der im Urteil angeordneten Maßnahme bzw. Sanktion ist. Deren zeitnahe Umsetzung wird als wichtige Voraussetzung für ihre erzieherische Wirksamkeit angesehen.

15. Erwartet die Bundesregierung durch eine Aufhebung der Vorbehalte einen Anstieg der Anzahl von ausländischen Kindern in Deutschland (bezüglich Vorbehalt IV)?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass sich die Auslegung und Wirkung der Kinderrechtskonvention durch die Rücknahme der bei der Ratifizierung abgegebenen Erklärung nicht ändern würde. Inwieweit bei dieser Rechtslage eine Rücknahme der Erklärung einen Anstieg der Anzahl unbegleiteter minderjähriger Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland zur Folge haben könnte, lässt sich nicht vorhersagen.

16. Wie hoch würde dieser nach Einschätzung der Bundesregierung ausfallen?

Siehe Antwort zu Frage 15.

17. Welche Konfliktfälle zwischen den Vorbehalten und der Konvention im Ausländerrecht hat es gegeben?

Wie wurden diese bisher juristisch entschieden?

Siehe Antwort zu Frage 6.

18. Welche sonstigen Auswirkungen hätte die Rücknahme der Vorbehaltserklärung IV in Bezug auf die Zuwanderung nach Deutschland und die diesbezügliche Rechtsprechung?

Siehe Antwort zu Frage 15.

19. Inwieweit ist der Vorbehalt bezüglich des Rekrutierungsalters Minderjähriger in Deutschland noch von Relevanz (bezüglich Vorbehalt V)?

Artikel 38 der VN-Kinderrechtskonvention sieht als Mindestalter für die Teilnahme an bewaffneten Konflikten und für die Zugehörigkeit zu den Streitkräften eines Vertragsstaates 15 Jahre vor. Die Bundesregierung hat mit der Erklärung (unter Nr. V.) bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde keinen Vorbehalt gegenüber der Konvention im eigentlichen Sinne geäußert; sie hat mit der Erklärung vielmehr ihrem Bedauern darüber Ausdruck verliehen, dass keine

Lösung gefunden worden war, die dem Schutz der Kinder in bewaffneten Konflikten besser gerecht wird. Aufgrund dieser Haltung hat die Bundesregierung auch die Initiative, ein Fakultativprotokoll über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten („Kindersoldaten“) auszuarbeiten, begrüßt und sich an den Verhandlungen über dieses Protokoll aktiv beteiligt. Sie gehört gemeinsam mit der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten zu der ersten Gruppe von Staaten, die das Fakultativprotokoll gezeichnet haben. Die Bundesregierung möchte das Fakultativprotokoll möglichst rasch ratifizieren. Allerdings kann über die Frage des Mindestalters bei Freiwilligen, die in die Bundeswehr eintreten wollen, vor Abschluss der Bundeswehr-Strukturreform nicht abschließend entschieden werden. Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag daher vorschlagen, die bei der Ratifizierung des Protokolls erforderliche Erklärung zum Mindestalter bei Freiwilligen zunächst auf der Basis des geltenden Rechts abzugeben. Dadurch bliebe vorläufig die Möglichkeit erhalten, freiwillig im Alter von 17 Jahren in die Bundeswehr einzutreten, um eine militärische Ausbildung zu beginnen. Nach Abschluss der Strukturreform der Bundeswehr wird erneut über die Anhebung des Mindestalters beraten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333